

Szemlér Tamás

# Úton a fiskális föderalizmus felé?

## On the Way towards Fiscal Federalism?

*Az Európai Unió közös költségvetése körüli viták az utóbbi három évtizedben jelentősen eltolódtak a költségvetés eredeti alapkérdései felől a tagországok nettó pozíciói kapcsán folytatott küzdelem felé. A nettó pozíciók terén jelentkező egyensúlytalanságok kiküszöbölésére kialakított megoldások nehezen átláthatóvá tették a közös költségvetést, egyúttal még inkább a nettó pozíciókra összpontosító megközelítést helyezték előtérbe. E megközelítés ellentettje az úgynevezett fiskális föderalizmus, amelytől azonban az Európai Unió jelenlegi gyakorlata igen messze van. A cikkben e két ellenpólus vizsgálata után azt nézzük meg, hogy milyen fejlődési utak vázolhatók fel a közös költségvetés számára az Európai Bizottság 2017-es, Európa jövőjével foglalkozó fehér könyvének különböző forgatókönyvei alapján.*

Kulcsszavak: európai integráció, EU-költségvetés, fiskális föderalizmus

*Debates around the common budget of the European Union have shifted considerably from the original fundamental objectives of the budget towards the fight related to the imbalances in net positions of the Member States over the past three decades. The solutions to the imbalance in net positions found until now have made the understanding of the common budget much more difficult than before and led to tendency of focusing even more on net positions. The opposite of this approach is the so-called “fiscal federalism”, but the current practice of the European Union is far from it. In the article, following the examination of these two counterpoles, we explore the potential development paths for the common budget on the basis of the different scenarios of the European Commission’s 2017 White Paper on the Future of Europe.*

Keywords: European Integration, EU budget, fiscal federalism

---

Szemlér Tamás, PhD, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi Gazdasági és Közpolitikai Tanulmányok Intézetének egyetemi docense.

E-mail: szemler.tamas@uni-nke.hu

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

## Bevezetés

Az Európai Unió (EU)<sup>1</sup> egyedülálló integrációs alakulat: sokkal összetettebb, mint egy nemzetközi szervezet, ugyanakkor több mint hatvanéves fejlődés után is messze van egy föderatív államszövetségi struktúra mélységétől. Az EU illetén egyedülállósága működésének minden területén érezteti hatását: jó példa erre a politikai döntéshozatal komplexitása, az intézményrendszer, a közös politikák létrehozásának és működtetésének módja, valamint ezen tevékenységek közös finanszírozási forrása, az EU közös költségvetése is.

A közös költségvetés az integrációs folyamat sajátos terméke, a körülötte zajló viták jól tükrözik a kormányköziségre és a nemzetek felettségére alapozó integrációs megközelítések különbségeit. Noha a közös költségvetést eredetileg a tagországok közösen eldöntött és végzett tevékenységeinek – a közös politikáknak – a finanszírozására hozták létre, a tagországok már a kezdetektől nagy figyelmet szenteltek a „juste retour”-nak, azaz a közös költségvetésbe történő befizetések és az abból való részesedésük különbségének. Ez az ellentmondás az 1980-as évektől kezdve folyamatosan erősödött, és olyan áthidaló megoldásokban öltött testet, mint az Egyesült Királyság által kialakított befizetési könnyítés (brit kedvezmény), illetve egyéb, a brit kedvezményhez is kapcsolódó speciális megállapodások.

Egészen 2013-ig a többéves pénzügyi keretek (*Multiannual Financial Frameworks – MFF*) mind nominálisan, mind reálértékben folyamatos növekedést mutattak. A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan azonban az MFF keretösszege csökkenésének lehetünk tanúi. Ez az első olyan eset, amikor az EU-költségvetés forrásainak összege (reálértékben) kisebb az előző időszakban rendelkezésre állt források összegénél. Mindez akkor történik, amikor a tagországok száma és fejlettségbeli sokszínűsége minden korábbit meghalad.

Mindeközben – részben, de korántsem kizárólag a Brexit kapcsán – felerősödtek az európai integráció jövőjéről szóló viták. E vitákban a két szélsőség a jelenleg közösen vagy koordináltan végzett tevékenységek nemzeti szintre történő visszahelyezése, illetve a minden korábbinál szorosabb integráció (an „ever closer Union”) felé történő gyors előrehaladásnak a szorgalmazása. A két opció könnyen konkretizálható a közös költségvetésre vonatkoztatva: ez esetben a kérdés az – egyébként már évtizedek óta –, hogy lehetséges-e az elmozdulás a „juste retour” szemlélettől egy konstruktívabb irányba, oly módon, hogy a tagországok megállapodásán alapuló (szükség esetén megújított) közös politikák határozzák meg a költségvetés méretét, az abba történő befizetéseket és az abból történő részesedéseket. Ezen elképzelés tényleges megvalósításának egyik speciális módja az úgynevezett fiskális föderalizmus lehet.

Jelen írásban elsőként a közös költségvetésben jelentkező egyensúlytalanságokkal és azok eddigi kezelésével foglalkozunk. Ezt követően összevetjük a jelenlegi állapotban kulcsszerepet játszó „juste retour” megközelítést a fiskális föderalizmussal. Végezetül

<sup>1</sup> A szövegben az egységesség kedvéért végig az Európai Unió megnevezést, illetve az EU rövidítést használjuk. Amennyiben az 1993 novembere (a maastrichti szerződés ratifikálása) előtti időszakról van szó, természetesen az Európai Közösségekre (EK) utalunk.



bemutatjuk és értékeljük az Európai Bizottság 2017-ben bemutatott fehér könyvét és a közös költségvetéshez kapcsolódó vitaanyagát, mérlegelve az ezekben szereplő forgatókönyvek realitását, feltételeit és következményeit.

## Egyensúlytalanságok – viták, megoldások és megoldatlan kérdések

Mivel az uniós költségvetés finanszírozását a tagországok biztosítják, és ők (pontosabban vállalkozásaik és polgáraik) élvezik az uniós költségvetési kiadások eredményeit, logikus, hogy a hozzájárulások és bevételek egyenlege minden tagország képviselői számára fontos. El kell ismernünk, hogy ez annak ellenére is logikus, hogy az EU költségvetésének célja nem az, hogy hozzájárulásokat „generáljon”, és később azokat visszafizesse azoknak, akik befizették őket (az érvelést a szélsőségig kitolva ez akár „ideális megoldás” lehet a tagországok nettó pozícióira vonatkozó összes problémára és vitára), hanem olyan közösen elfogadott politikák finanszírozása, amelyek célja az egész EU-ra kiterjedő pozitív hatás.

A hattagú, gazdasági fejlettségi szempontból nagymértékben homogén integrációban a közös költségvetés körül nem alakultak ki alapvető problémák, azonban az EU 1973-as első bővítésével a költségvetési konfliktusok mélyülni kezdtek. A konfliktusok legfontosabb forrása az Egyesült Királyság kiegyensúlyozatlan nettó pozíciója volt: befizetései messze meghaladták a közös költségvetésből származó bevételeit. Ezen – abban az időben egyedülálló – helyzet legfontosabb oka az volt, hogy az Egyesült Királyság a közös költségvetés kiadásainak csak kis részéhez jutott hozzá. A messze legnagyobb kiadási tétel a mezőgazdaság volt (az összes kiadás több mint 70%-ával). A mezőgazdaság súlya azonban az Egyesült Királyság gazdaságában nagyon alacsony volt, így az Egyesült Királyságnak nem volt esélye arra, hogy jelentős összegeket kapjon a közös költségvetésből. A probléma megoldását sürgető további érv volt az, hogy az Egyesült Királyság (akkoriban) az egyik legkevésbé fejlett tagállam volt (az egy főre eső GDP alapján), így nettó hozzájárulása különösen túlzottnak tűnt.

Hosszú viták és erőfeszítések után 1984-ben az Európai Tanács fontainebleau-i ülésén döntött az úgynevezett brit kedvezményről. A döntés lényege, hogy elismerte az Egyesült Királyság túlzott nettó hozzájárulását, és egy speciális mechanizmust hozott létre annak érdekében, hogy orvosolja ezt az egyensúlytalanságot. Ennek a mechanizmusnak köszönhetően az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása a (normál szabályok szerint számított) értékének kétharmadával csökken; amelyet visszakap. A visszatérítést a többi tagállam közösen finanszírozza.<sup>2</sup>

A mechanizmus megoldotta az Egyesült Királyság problémáját – évente több milliárd ECU/euró visszaadásával –, azonban további problémák forrása lett. Az 1990-es évekre világossá vált, hogy más országok is olyan nettó befizetői pozícióba kerültek, amelyet szintén túlzottnak lehet nevezni. Nem csoda, hogy a viták sokszor kiélesedtek,

<sup>2</sup> A brit kedvezmény részleteiről – beleértve a finanszírozás szabályait és a többi tagállam részéről történő finanszírozás megoszlását – lásd D'Alfonso, 2016.



míg végül 1999-ben az Európai Tanács berlini ülésén a tagországok megállapodtak a „kedvezmény kedvezményéről”: eszerint négy, GDP-arányosan magas nettó befizetéssel rendelkező tagállam (Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország) a brit kedvezmény normál szabályok szerint ráeső finanszírozásából 75%-os kedvezményt élvez. A probléma azonban továbbra is aktuális (ennek megfelelően a befizetések korrekcióinak rendszere is tovább bonyolódott az elmúlt csaknem két évtized során); a problémát tovább élezi, hogy a 28 tagú EU-ban az Egyesült Királyság már végképp nem nevezhető a legkevésbé fejlett tagországok egyikének.<sup>3</sup>

Az előző bekezdésekben leírtak bemutatása azért fontos, mert a történetek a konkrét problémán – előbb az Egyesült Királyság, később más országok nettó pozíciójának „rendezésén” – messze túlmutató, a jelen helyzet szempontjából is meghatározó következményekhez vezettek. A fenti problémák eredményeként mára egy, a kivételektől lassan áttekinthetetlenül váló rendszer alakult ki, s a viták során a közös költségvetés eredeti feladata gyakran háttérbe szorul a nettó pozíció körüli harcok mögött. Az uniós költségvetés átfogó reformja immár évtizedek óta az európai integrációs folyamat „örökzöld” témái közé tartozik.

Egy, a közös költségvetés feladataiból kiinduló megközelítés optimálisan az EU költségvetésével kapcsolatos viták súlypontjának megváltoztatásából állna. A nettó pozíciók helyett a korszerű közös politikák kerülhetnek a viták középpontjába. Az ilyen politikák közösen meghatározott együttese alapján (adott esetben a különböző integrációs körök vagy sebességek figyelembe vételével) megfelelő méretű költségvetést (vagy költségvetéseket) kell elfogadni. Ezek finanszírozásának a közös politikákhoz szorosan kapcsolódó közös és autonóm forrásokra kell támaszkodnia.

Természetesen egy ilyen eredményt nagyon nehéz elérni – a Delors I. csomag (a közös költségvetés eddigi legnagyobb reformja) óta eltelt harminc év nehézségei e téren ezt világosan megmutatták. A reformnak sajátos módon az eddigiéknél nagyobb esélye lehet, ha a Brexitre sor kerül. Ebben az esetben az elkerülhetetlen (és önmagukban is összetett kérdéseket felvető) változásokon túl az EU-nak lehetősége nyílik arra, hogy átalakítsa a közös költségvetésről való gondolkodást. A Brexit természetesen nem oka, hanem sokkal inkább apropója lehet egy radikális változásnak. Ugyanakkor, mivel a “juste retour” megközelítés problémája mára sokkal összetettebb, mint az Egyesült Királyság kedvezményének kérdése, a Brexit önmagában nem is nyújthat garanciát az uniós költségvetés átfogó átalakítására.

<sup>3</sup> Az EU keleti bővítésével kapcsolatban az Egyesült Királyság kedvezményét lefelé korrigálták (az előcsatlakozási alapokhoz való hozzájárulást és az új tagállamok kiadásait az Egyesült Királyság kedvezményének kiszámításakor eltérően kezelik a „régie” kiadásoktól. Az Egyesült Királyság részese-e a bővítés finanszírozásában „igazságosabbnak” tekinthető, mint e korrekciók nélkül (European Commission, 2014:135). Ugyanakkor továbbra is fennáll az a probléma, hogy jelentősen szegényebb tagállamok is hozzájárulnak az Egyesült Királyság kedvezményének és az ahhoz kapcsolódó kedvezményeknek a finanszírozásához.



## “Juste retour” versus fiskális föderalizmus: realitások, álmok és rémálmok

### A “juste retour” megközelítés általánosítása és jelentősége

A brit kedvezményről szóló fontainebleau-i döntésnek hosszú távú hatásai voltak és vannak – nem „csupán” a visszatérítés problémája, hanem még ennél is fontosabb a „tiszteességtelenül” nagy nettóbefizető pozíciók korrigálandó voltának elismerése. Ez olyan helyzethez vezetett, amelyben a tagországok – még inkább, mint korábban – nettó pozícióikra koncentráltak, és összehasonlították azokat más tagországok pozícióival, és több esetben követeltek és kaptak is „kezelést”, ha helyzetük problémásnak bizonyult.

Ismét fontos jelezni, hogy a nettó befizetések kérdésének logikája a tagországok szempontjából érthető: polgáraik által megválasztott politikusok vezetik őket, és ezek a politikusok meg szeretnék mutatni (mert meg kell mutatniuk), hogy kellően bátrak és felkészültek ahhoz, hogy megvédjék országaik pénzügyi érdekeit.

Ennek a megközelítésnek a formális (belpolitikai) logikája ellenére komoly problémák merülnek fel, ha az integrációs és az EU-költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket valós tartalmukat szem előtt tartva vizsgálják. Először is, az integrációs folyamat költségei és előnyei messze meghaladják a közös költségvetésbe történő befizetéseket és az onnét származó bevételeket. Természetesen sokkal bonyolultabb (ha nem lehetetlen) kiszámítani az egységes európai piacból származó előnyök legalább szinte pontos összegét, mint kimutatni a közös költségvetésbe történő „túlzott mértékű” nettó befizetéseket, és kérni azok „kezelését”.

Másodszor, az EU költségvetését nem a tagországok közötti pénzügyi transzferek „fair” összegének kezelésére tervezték. Bevételeit a tagországok által közösen elfogadott szabályok határozzák meg, ráfordításai a közös politikák (egy részének) függvényében alakulnak. A “juste retour” kérdésének egy ilyen rendszerben elvileg nincs helye. A problémát azonban ennek ellenére előtérbe helyezi az a tény, hogy az EU költségvetésének (tulajdonképpen az összes saját forrás) bevételeinek túlnyomó többsége mindmáig a tagországoktól származik, és jól láthatóan kapcsolódik hozzájuk.

Természetesen a közös költségvetés alapvető reformját hozó Delors I. csomag óta is számos kísérlet történt az elmozdulásra. Számos dokumentum<sup>4</sup> (köztük néhány az Európai Bizottságtól) tartalmazott elképzeléseket lehetséges új saját forrásokra, ezeket az ötleteket azonban mindeddig legkésőbb a tárgyalóasztalról lesöpörték.

Mindezen tendenciák eredményeképpen az EU költségvetéséről folyó viták a nettó pozíciók köré koncentrálnak. A nettó pozíciók kérdése minden más kérdésre hatással van a közös költségvetés nagyságától a kiadási tételek összes kiadáson belüli súlyáig. Emlékezhetünk a hat legnagyobb nettó befizető tagország képviselői által az Európai Bizottságnak 2004 elején írott elhíresült levélre, amely három héttel késleltette

<sup>4</sup> Az EU költségvetésének lehetséges új saját forrásairól az egyik legrészletesebb elemzést Cattoir, 2004 adta. Richter, 2008 néhány mérsékeltbb forráskönyv mellett átfogó radikális reformot javasolt az EU költségvetésének jelenlegi rendszerében annak érdekében, hogy megszabadulhasson a “juste retour”-tól. Nemrégiben (Monti et al., 2016) tárgyalták a közös költségvetés bevételi és kiadási oldalának fő jellemzőit, kitérve a potenciális új forrásokra.



az Európai Bizottságnak a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatának közzétételét, és a kezdetektől fogva nagymértékben befolyásolta a keretről szóló vitát.<sup>5</sup>

A nettó pozíciókra való összpontosítás a közös költségvetéssel kapcsolatos kivételek számának gyors növekedéséhez vezetett. A bevételi oldalon ezek a kivételek viszonylag (de csak viszonylag!) rendszerszerűek: a nettóbefizető tagországok különböző csoportjai kedvezményt kaptak valamilyen típusú befizetéseikből; egy adott időszak alatt a kedvezmények mechanizmusa hasonló volt az érintett tagországok esetében. A kiadási oldalon azonban az utóbbi évtizedekben számos ad hoc döntés, elosztás tanúi lehettünk, s ezek a döntések aláásták az uniós költségvetés kiadásainak kezdeti, a közös politikákon alapuló logikáját. Az ilyen (rendszerint kivételnek tekintendő) döntések lassan szinte a következő pénzügyi kerettervről folytatott tárgyalások utolsó óráiban elért kompromisszumok „kötelező” elemévé váltak, sok esetben rendszerszerű (vagy akár bármilyen) indoklás nélkül.

## *Fiskális föderalizmus és az EU-költségvetés*

Az EU – amint azt már a bevezetésben is elmondtuk – egy egyedülálló integráció; és ennek következményei vannak működése minden területén. Politikai szinten az európai integrációs folyamat története a nemzetek feletti és a kormányközi megközelítés közötti hatalommegosztás fejlődésének tekinthető. Míg egyes időszakokban az egyik, máskor a másik irányzat erősödött, összességében azonban világosan látható, hogy az európai integráció a nemzetek feletti és a kormányközi erők, struktúrák és intézmények együttélésének eredménye.

Az egyik irányzat dominanciája szélsőséges esetben egy erősen szupranacionális konstrukcióhoz, egyfajta európai föderációhoz vezethetne,<sup>6</sup> ami az integrációs folyamat egyes alapító atyáinak álmait és számos későbbi vezetőjének rémálmait váltaná valóra. A másik szélsőség az EU működésének minden vonatkozásában a kormányközi struktúrákhoz való visszatérést jelentené, eldobva mindazokat az eredményeket, amelyeket a tagországok az elmúlt több mint hat évtizedben közösen elértek; természetesen erről a lehetőségről is megoszlanak a vélemények.

Amikor megpróbáljuk leképezni ezeket a szélsőségeket az uniós költségvetés problematikájára, érdekes eredményre jutunk. A föderalizmus lefordítása a közös költségvetés „nyelvére” az úgynevezett fiskális föderalizmus, egy olyan megközelítés, amelyben minden (nemzeti szint alatti, nemzeti és nemzetek feletti) szintnek megvannak a maga feladatai és funkciói mind a források, mind a kiadások tekintetében. Egy ilyen

<sup>5</sup> A 2007–2013-as többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során a helyzet már évekkel korábban is romlott amiatt, hogy Gerhard Schröder és Jacques Chirac (az akkori német szövetségi kancellár, illetve francia köztársasági elnök) még 2002-ben megállapodást kötött a Közös Agrárpolitika keretében 2013-ig történő kifizetésekről. Noha a megállapodást sokan (nem alaptalanul) német–francia diktatorként értékelték, azt a többi tagország elfogadta. Ez ahhoz a korábban soha nem látott helyzethez vezetett, hogy 2004–2005-ben a tárgyalások gyakorlatilag csak az EU költségvetési kiadásainak alig több mint feléről szóltak.

<sup>6</sup> Természetesen az igazán extrém jövőkép ez irányban egy egységes európai állam lenne – ez azonban még egy föderációnál is kevésbé tűnik reális lehetőségnek.



rendszer gyakorlati működésében kulcsfontosságú a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazása.<sup>7</sup>

A fentieket összevetve a közös költségvetés jelenlegi gyakorlatával, nem nehéz megállapítani, hogy ez utóbbi még messzebb van a fiskális föderalizmustól, mint az EU egésze a föderációtól. Mindez annak ellenére van így, hogy a négy évtizeddel ezelőtt megjelent MacDougall jelentés (European Commission, 1977) egyértelműen meghatározta a költségvetés azon méretét és mechanizmusait, amelyek – a jelentés szerzői szerint – megfelelnek az integráció igényeinek. Az akkor kilenc tagországgal bíró integrációs alakulatra (amely távol áll a mai integráció létszámától és mélységétől) a jelentés egy „nagy közszektorbeli föderáció” esetében javasolt közös költségvetés főösszege (a világban létező fejlett államszövetségek központi költségvetéseivel hasonlóan) 20–25%-át teszi ki a tagországok teljes GNP-jének. A „kis közszektorbeli föderáció” esetében a javaslat a tagországok teljes GNP-jének 5–7%-át kitevő költségvetés volt (European Commission, 1977:20).

Ez a megállapítás meglepőnek tűnhet, de csak első pillantásra: a legtöbb ügy akkor fordul igazán komolyra, amikor dönteni kell finanszírozásáról. Ez korlátozza a közös költségvetés forrásait, méretét, valamint a kiadási oldalon elérhető változások sebességét és nagyságát is. Az uniós költségvetés „föderalizációjának” korlátozott volta egyértelműen jelen van a bevételi oldalon is: a valóban „közös”, a közös politikákhoz kapcsolódó források szerepe a finanszírozásban igen kicsi, és – legalábbis eddig – a tagországok képviselői minden, e helyzet megváltoztatására irányuló kísérletet lesöpörtek a tárgyalasztalról. A fiskális szuverenitás a szuverenitás egyik legérzékenyebb területének tekinthető (érdekes módon még inkább, mint a monetáris szuverenitás – ennek legszembetűnőbb példája Németország, amely hagyományosan az EU vezető gazdasági ereje és immár két évtizede az eurózóna motorja, ugyanakkor hagyományosan nem támogatja az EU adókivetési joggal történő felruházását).<sup>8</sup>

A mai „juste retour” megközelítés úgy tekinthető, mint a kormányközi struktúrák „lefordítása” az uniós költségvetés „nyelvére”. A vitákban a tagországok kormányainak érdekei dominálnak, így annak érdekében, hogy megoldást találjanak a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalásokon, a *status quo* alapú kompromisszumoknak *a priori* nagyobb esélyei vannak, mint a bátor reformelképzeléseknek. A rendszer tehetetlensége tehát nagyon magas; ahhoz hogy meglegyen a szükséges politikai akarat annak megváltoztatására, komoly kihívásokra és a kihívások kezelésének megfelelő módja tekintetében széles körű konszenzusra van szükség.

Az utóbbi években az EU és tagországai számos gazdasági, társadalmi és politikai természetű kihívással kellett hogy szembenézzenek – ebből a szempontból úgy tűnik, hogy a pillanat megfelelő lehet jelentős változtatások végrehajtására az EU

<sup>7</sup> A fiskális föderalizmus elméletéről és annak az EU-ra való alkalmazhatóságának korlátairól lásd Alves-Afonso, 2008 és Begg, 2009.

<sup>8</sup> Az Eriksson–Szemlér, 2008 által bemutatott és elemzett felmérés eredményei egyértelműen azt mutatják, hogy számos tagország elutasította azt a felvetést, hogy az EU kapjon adókivetési jogot. A közel-múltban Becker, 2016 megerősítette egy ilyen hozzáállás jelenlétét a „tagországok többségében” (Becker 2016:6). Mrak–Richter–Szemlér, 2015 megvizsgálták az Európai Unió adóterhelését az OECD 13 fokos skálája szerint, és nem meglepő, hogy azt írják, hogy „az EU adóztatási hatalma szempontjából a központi kormányzati szint szinte nem is létezik” (Mrak–Richter–Szemlér, 2015:6).



működésében, beleértve akár a közös költségvetés jelentős reformját is. Azonban, bár a kihívások jelen vannak, jelentősek a különbségek a tagországok képviselői között arra vonatkozóan, hogy hogyan képzelik el a szükséges lépéseket. Az Európai Bizottság ebben a helyzetben jelentette meg az EU jövőjével foglalkozó fehér könyvet (Európai Bizottság, 2017a), majd pedig az integráció egyes kulcsterületeivel foglalkozó vitaanyagait (ezek közül jelen témánkhoz közvetlenül kapcsolódik Európai Bizottság, 2017b és Európai Bizottság, 2017c).

## Úton hová? – Lehetséges forgatókönyvek

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén jelentette meg fehér könyvét Európa jövőjéről (Európai Bizottság 2017a), amelyben öt forgatókönyvet mutat be az Európai Unió jövőbeli fejlődéséről. A dokumentum a bevándorlási válsággal és a Brexit perspektívájával szembenézni kénytelen EU lehetséges reakcióit listázza, az alábbi öt forgatókönyv szerint:

- „1. forgatókönyv: Megy minden tovább;
- 2. forgatókönyv: Csakis az Egységes Piac;
- 3. forgatókönyv: Aki többet akar, többet tesz;
- 4. forgatókönyv: Kevesebbet hatékonyabban;
- 5. forgatókönyv: Sokkal többet együtt” (Európai Bizottság, 2017a:5).

Az Európai Bizottság 2017. június 28-án publikálta az EU finanszírozásának jövőjéről – azaz a közös költségvetés jövőjéről – szóló vitaanyagot (Európai Bizottság, 2017c). Ez a dokumentum is öt forgatókönyvet vázolt fel, összhangban a 2017. márciusi fehér könyv forgatókönyveivel. A júniusi vitaanyagban bemutatott forgatókönyvek a következők:

- „Megy minden tovább: a 27 tagú Európai Unió folytatja reformprogramjának végrehajtását.
- Kevesebbet együtt: a 27 tagú Európai Unió valamennyi szakpolitikai területen kevesebbet tesz együtt.
- Néhányan többet tesznek: a 27 tagú Európai Unió lehetővé teszi tagállamok csoportjainak, hogy bizonyos területeken többet tegyenek.
- Gyökeres átalakulás: a 27 tagú Európai Unió bizonyos területeken többet tesz, más területeken viszont kevesebbet.
- Sokkal többet együtt: a 27 tagú Európai Unió úgy dönt, hogy valamennyi szakpolitikai területen többet tesz együtt.” (Európai Bizottság, 2017c:30)<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy e dokumentum közzététele előtt (de már a márciusi fehér könyv közzététele után) az Európai Bizottság kiadott egy vitaanyagot a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről (Európai Bizottság, 2017b). Mivel ez utóbbi anyagban is szó esik a közös költségvetésről (nevezetesen az eurózona költségvetésének lehetőségéről), így ez a dokumentum is fontos jelen témánk szempontjából; ezen aspektussal, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a júniusi vitaanyag 3. és 5. forgatókönyve is foglalkozik.





A vitaanyag a fenti öt forgatókönyvet az alábbi három szempontra összpontosítva mutatja be (Európai Bizottság, 2017c:30–35):

- a közös költségvetés általános trendjei és volumene (méret, tartalom, az EU-költségvetés felhasználása, kiegészítő források);
- a kiadási oldal fejleményei (a főbb kiadási fejezetek változásai, esetleges új prioritások megjelenése);
- a bevételi oldal alakulása (a saját források rendszerének folytonossága és/vagy változása, beleértve a kedvezményekkel kapcsolatos fejleményeket is).

Az 1. forgatókönyv (*Megy minden tovább*) olyan fejlődési pályát mutat be, amelyet jól ismerhetünk az EU költségvetésének utolsó két-három évtizedéből. A Delors-csomagok óta nem valósult meg átfogó reform, de a költségvetés mindig (legalábbis részben) igazodott az EU előtt álló kihívásokhoz. Ezen forgatókönyv szerint az alkalmazkodás a biztonsággal, a védelemmel, a migrációval és az EU külső akcióival kapcsolatos szakpolitikai prioritások, valamint korlátozott mértékben a versenyképesség tekintetében is megvalósulna. Tekintettel arra, hogy egy ilyen forgatókönyv középpontjában a *status quo* áll, az EU költségvetésének mérete továbbra is olyan korlátozott mértékű marad, mint amilyen jelenleg (hacsak nem válna még korlátozottabbá a Brexit következtében), a fenti területek súlyának növekedése a közös költségvetésben más, hagyományos területek – a gazdasági, társadalmi és területi kohézió és a mezőgazdaság – kárára történne. Megjegyzendő, hogy ez a tendencia már több mint egy évtizede jól láthatóan elkezdődött.

A bevételeket illetően a tervezett változtatások a kedvezmények eltűnését<sup>10</sup> és új bevételi források bevezetését is magukban foglalják. Míg az első elem a Brexit logikai következményének tekinthető (amennyiben az Egyesült Királyság kilépésére valóban sor kerül), a második elem megvalósulásának feltételezése meglehetősen optimistának tűnik egy „Minden megy tovább” elnevezésű forgatókönyv részeként, mivel tudjuk, hogy hasonló kísérletek az utóbbi évtizedekben a saját források rendszerének reformjáról folytatott tárgyalások során már többször is meghiúsultak.

A 2. forgatókönyv (*Kevésbé együtt*) egyértelműen pesszimista az integráció mélyülését illetően: az EU ebben a forgatókönyvben történő finanszírozása gyakorlatilag az Egységes Belső Piac működésének korlátozott mértékű pénzügyi támogatását jelentené. A versenyképességgel kapcsolatos kiadások növekedhetnek, de kevésbé, mint az 1. forgatókönyv megvalósulása esetén; az összes többi már létező tétel kisebb finanszírozást kapna, míg a biztonság, a védelem és a migráció (a jelenlegi reformötletek fontos lehetséges részei) egyáltalán nem kapnának támogatást. Egyértelműen egy olyan kép rajzolódik ki, hogy a jelenleginél több intézkedés (és azok finanszírozása) lehet a tagországok kezében, még akkor is, ha sürgős megoldást igénylő európai szintű kérdések

<sup>10</sup> Fontos megjegyezni, hogy a kedvezmények eltűnése nem jelenti a saját forrásokhoz való hozzájárulással kapcsolatos valamennyi kivétel eltűnését. Mint láttuk, az Egyesült Királyságon kívül is vannak olyan tagországok, amelyek különböző típusú kedvezményeket élveznek a közös költségvetésbe történő befizetéseik során. A Brexit egyszerűsítheti a kedvezményekkel kapcsolatos jelenlegi helyzetet, de önmagában nem oldja meg a „juste retour” megközelítéssel kapcsolatos problémákat – e problémák továbbélése is természetesen része a „Minden megy tovább” forgatókönyvnek.



merülnek fel. A bevételi oldalon az egyetlen, e forgatókönyv esetén várható változás a kedvezmények eltűnése.

A 3. forgatókönyv (*Néhányan többet tesznek*) egy többsebességes integráció képét és az ahhoz igazodó közös költségvetést mutatja be. Az e megközelítés által biztosított rugalmasságnak köszönhetően lehetőség van kiegészítő költségvetések kialakítására, amelyek az integráció olyan területeire vonatkoznak, ahol a tagállamok egy része úgy döntött, hogy „többet tesz” (lehetővé téve természetesen a későbbi csatlakozás lehetőségét mások számára, akik majdan hajlandóak és képesek is lesznek a csatlakozásra). Ez azt is jelenti, hogy a költségvetés(ek) (össz)mérete valamivel nagyobb lehet, mint ma. A versenyképesség, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a mezőgazdaság tekintetében a fejlődés hasonló az 1. forgatókönyvnél leírtakhoz (a versenyképesség bizonyos fokú kivételével), viszont a biztonságra, a védelemre, a migráció kezelésére, valamint a külső akciókra szánt összegek magasabbak lehetnek, köszönhetően a tagországok (vagy egy részük) nagyobb szerepvállalásának e területeken.

E forgatókönyv nagy újdonsága az euróövezet tagországi makrogazdasági stabilitási zónájának finanszírozása, más szavakkal az euróövezet költségvetésének létrehozása. Ez nagyon fontos eredmény lenne, mivel (hosszú-hosszú késéssel) végre követné az elmúlt két évtized gazdasági integrációjában bekövetkezett eseményeket. Ez a fejlemény más pótlólagos költségvetések kialakításához is segítséget nyújthat, olyan területeken, ahol a mélyebb vagy gyorsabb integráció körét a jövőben alakítják majd ki.

Ami a bevételeket illeti, a kedvezmények eltűnése és a kiegészítő költségvetéseknek a részt vevő tagországok általi (közelebről nem tisztázott) finanszírozása jelentik az e forgatókönyvben előirányzott legfontosabb változásokat.

A 4. forgatókönyv (*Gyökeres átalakulás*) azon az általános feltevésen alapul, hogy az uniós finanszírozás a magas uniós hozzáadott értékkel rendelkező területekre koncentrálódik. Ez – a jelentés által megfogalmazott kilátások szerint – egy, a jelenleginél kisebb közös költségvetést eredményezne. Ebben a forgatókönyvben a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a mezőgazdaság is „vesztések”, ugyanakkor a versenyképességnek súlya nagyobb lehet, mint ma (ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy az e célra fordítandó összeg abszolút mértékben is emelkedne). A biztonság, a védelem, a migráció és a külső akciók a jelenleginél „jelentősen nagyobb arányban” részesülnének az EU költségvetési kiadásaiból e forgatókönyv szerint; a kérdés itt is az, hogy összességében milyen változást eredményez a költségvetés méretének várható csökkenése és e tételek összes kiadáson belüli súlyának várható növekedése.

A bevételek tekintetében ez a forgatókönyv nagyban hasonlít az elsőre, megtoldva azt a rendszer további egyszerűsítésének lehetőségével. Mint ebben a helyzetben radikális újratervezésről beszélünk, új saját források bevezetésének lehetősége is felmerül.

Az 5. forgatókönyv (*Sokkal többet együtt*) a jelentésnek az integráció elmélyítése szempontjából legoptimistább forgatókönyve. Ez az a terv, amely az Európai Uniót egy sokkal mélyebb integráció felé vinné – egy olyan útra, amely hosszú távon folytatódva egy föderális szerkezethez is elvezethet.

Egy ilyen forgatókönyv finanszírozása sokkal több forrást igényelne, mint a jelenlegi uniós költségvetés, mivel a cél egyértelműen meg van határozva: „a 27 tagú Európai Unió úgy dönt, hogy valamennyi szakpolitikai területen többet tesz együtt”. Ez azt jelenti, hogy abszolút értelemben nincs „vesztes” tétel a kiadási oldalon. A gazdasági,



társadalmi és területi kohézió nagyobb összegeket kaphat, mint ma, míg a versenyképesség esetében a megnövekedett költségvetésen belüli arány is növekedhet. A biztonság, a védelem, a migráció kezelése, mint új prioritások, a külső akciókkal együtt „jelentősen nagyobb arányban” részesülhetnek a megnövekedett közös költségvetési kiadásokból.

Az 5. forгатatókönyv természetesen tartalmazza a 3-nál már megismert makrogazdasági stabilizációs funkciót is; ezen túlmenően ennek az esetben egy úgynevezett Európai Monetáris Alap létrehozását is előrejelzi a vitaanyag.

A bevételekkel kapcsolatban nem meglepő, hogy ez a forгатatókönyv az, amely a legnagyobb változásokat tartalmazza: nemcsak új saját források létrehozását és az uniós költségvetés finanszírozásában való részvételüket, hanem annak a kilátását is, hogy ezek képesek lesznek a közös költségvetés jelentős részét finanszírozni.

A forгатatókönyvek nagyon különböző lehetséges fejlődési módokat vázolnak fel mind az európai integrációs folyamat alakulására, mind pedig annak finanszírozására vonatkozóan. Ahogy azt láttuk, ma, amikor a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei nagymértékben függenek azon kompromisszumoktól, amelyek az összes (vagy a legtöbb) tagország rövid távú törekvéseinek kielégítése érdekében a nettó pozíciókra összpontosító megközelítésből származnak, nagyon messze vagyunk egy, a közös politikákon alapuló koherens rendszertől, a különböző szintű döntések és felelősségi szintek szubszidiaritáson alapuló kombinációjától, valamint egy koherens és egyértelmű finanszírozási rendszertől. Az Európai Bizottság által összeállított forгатatókönyvek között vannak olyanok, amelyek e tekintetben többet ígérnek; a tagországokon múlik, hogy készen állnak-e arra, hogy előrelépjenek, vagy legalábbis elegendő rugalmasságot nyújtsanak annak érdekében, hogy biztosítsák a további együttműködést azok számára, akik hajlandók és képesek előrelépni, sikeres együttműködésük esetén pedig akár vonzóvá is tehetik az adott területen az integráció elmélyítését további tagországok számára is.

Mindez azoktól a politikai döntésektől függ, amelyeket a nemzeti és az uniós vezetők a belső és külső gazdasági, társadalmi és biztonsági feszültségekkel és nyomással terhes környezetben kell, hogy meghozzanak. Ez bizonyos esetekben nehezítheti a feladatokat, azonban pontosan ilyen helyzetekben lehetnek a komoly reformoknak az átlagosnál nagyobb esélyei („normális” időkben ezeket jó eséllyel felvizeznék, vagy egyszerűen lesöpörnék őket az asztalról). A 2017 márciusában megjelent fehér könyvvel és a későbbi tematikus vitaanyagokkal az Európai Bizottság nagyon fontos lépéseket tett: mostantól senki nem tagadhatja, hogy a kezdeményezést kommunikálták, forгатatókönyveket fogalmaztak meg, amelyeket folyamatosan finomítanak és vitára bocsátanak. Most a nemzeti és az uniós vezetőkön a sor: a következő lépések megtétele az ő feladatuk és felelősségük.

## Záró megjegyzések

Az európai integrációs folyamat – története során nem először – válaszüthöz érkezett. Hasonlóan az integráció korábbi válságaihoz, a kihívásokra adott rendszerszerű reakciók jelentős késéssel jelentkeznek, de ahogy azt a 2017-ben kiadott fehér könyv és a vitaanyagok is mutatják, immár jelen vannak.



Természetesen egyelőre még nem beszélhetünk sem a problémák egyértelmű megoldásáról, sem az uniós költségvetés jövőjére vonatkozó világos iránymutatásokról. Amit azonban már láthatunk, az az európai integrációs folyamat általában és különböző területeken (az egyik a közös költségvetés) strukturált átgondolása, az integrációs folyamat lehetséges fejlődési útjainak és az egyes részterületekre/részfeladatokra – közöttük a közös költségvetésre – vonatkozó opcióknak a koherens bemutatása. A bemutatás módjából adódóan a forgatókönyvek közötti különbségek jól láthatók, ami megadja az esélyt arra is, hogy a döntéshozók mellett a polgárok is megalapozottan fogalmazhassák meg véleményüket velük kapcsolatban.

Mindez szükséges – és üdvözlendő – fejlemény, amely azonban önmagában nem elegendő az EU költségvetése körül zajló viták természetének megváltoztatásához. Meg kell látnunk, hogy a forgatókönyvek közül melyik – vagy akár különböző forgatókönyvek elemeinek valamilyen kombinációja – lesz a tagországok választása, és mi lesz ennek a választásnak a következménye az uniós költségvetés számára.

Amint láttuk, vannak olyan forgatókönyvek, amelyek megvalósítása potenciálisan nagyobb közös költségvetést és/vagy az EU politikáival való szorosabb kapcsolatot igényel. Más szavakkal: vannak olyan lehetőségek, amelyek az EU-t közelebb hoznák a fiskális föderalizmushoz. Nem szabad azonban eltúlozni az ilyen lehetőségek esélyeit, különösen nem az egész EU-ra vonatkozóan; a föderalizálódáshoz szükséges lépések könnyen felkelthetik a tagországok szuverenitással kapcsolatos aggályait.

Nagyobb esély lehet arra, hogy a fiskális föderalizmushoz közelebb kerüljenek a tagországok egy kisebb körében, amennyiben a többsebességes integráció (*Aki többet akar, többet tesz*) válik a megvalósítandó forgatókönyvvé. Ebben az esetben azonban nem beszélhetünk majd az EU-költségvetésről abban az értelemben, ahogy ma tesszük, hanem inkább a tagországok különböző köreinek különböző területeken különböző mélységű együttműködésére vonatkozó költségvetéseinek együttesét láthatjuk majd. Tekintettel a tagországok közötti, számos területen igen nagy különbségekre, egy ilyen, rugalmas megoldás reális kitorési pontot jelenthet az immár több évtizede stratégiai válaszok híján folyó vitákból. A valódi áttöréshez a rugalmasság lehetővé tétele mellett azonban szükséges lenne a közös költségvetés méretének (vagy a közös költségvetések összesített méretének) érezhető növekedése is; a Brexit perspektívája e szempontból egyszerre jelent lehetőséget (a jelen írás 2. pontjában bemutatott problémakör alapproblémájának kihullása, a „tisztá lappal” történő újratervezés lehetősége révén) és kihívást (az egyik nagy nettó befizető ország kiesése miatt). Kiemelten fontos az is, hogy a rugalmasság gyakorlati megvalósulásaként potenciálisan létrejövő körök (és a hozzájuk tartozó költségvetések) nyitva álljanak az azokhoz később csatlakozni kívánó (és arra képes) tagországok előtt.

A kiválasztásra kerülő fejlődési út meghatározó lesz az európai integrációs folyamat jövője szempontjából – a jelen helyzetben kiemelten fontos, hogy ne a stratégiai döntéseket továbbra is elodázzó, hanem azokat felvállaló megoldás szülessen. Mindegyik lehetőségnek van bizonyos üzenete az integrációs folyamat egészére nézve – némelyikük optimistább, mások kevésbé. Nagyon fontos, hogy az opciókat a tagországok stratégiai szempontból mérlegeljék; minden tagállamnak mélyebb érdeke fűződik ahhoz a fejlődési úthoz, amely a legjobb pozíciót biztosítja (vagy legalábbis ígéri) számára az integráció minden aspektusában összesen jelentkező nyereségek és terhek alapján.



Mindenképpen tekintettel kell lenni a tagországok pozícióinak és érdekeinek különbségeire, s ez a rugalmas megoldások rendszerszintűvé válása felé mutathat. Az ezen megfontolások mentén kirakandó puzzle-nak a közös költségvetés jól látható, kézzelfogható, de a teljes téthez képest nem kiemelten fontos eleme. E tény felismerése, valamint az európai értékek és az európai hozzáadott érték fontosságának elismerése lehetnek azok a tényezők, amelyek valóban előrevihetik az európai integráció és annak költségvetése körüli vitákat.

## Felhasznált irodalom

- ALVES, Rui Henrique – AFONSO, Oscar (2008): Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We? In FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe eds.: *Fiscal Policy in the EU*. Palgrave Macmillan. 6–24.
- BECKER, Peter (2016): *The EU Budget's Mid-term Review. With Its Promising Reform Proposals, the Commission Lays the Groundwork for the Next, Post-2020 Budget*. Berlin, SWP Comments 48, German Institute for International and Security Affairs.
- BEGG, Iain (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. SIEPS Report No. 1., Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- CATTOIR, Philippe (2004): *Tax-based EU own Resources: An Assessment*. European Commission. Brussels, Directorate-General Taxation and Customs Union, Taxation Papers, Working Paper No.1.
- D'ALFONSO, Alessandro (2016): *The UK 'rebate' on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanisms*. Brussels, European Parliament.
- ERIKSSON, Jonas – SZEMPLÉR Tamás (2008): *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*. SIEPS Report No. 2., Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- European Commission (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Volume I: General Report*. Brussels.
- European Commission (2014): *European Union Public Finance*. 5th Edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel.
- Európai Bizottság (2017b): *Vitaanyag a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről*. Brüsszel.
- Európai Bizottság (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel.
- MONTI, Mario et al. (2016): *Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brussels, December 2016, European Commission.
- MRAK, Mojmir – RICHTER, Sandor – SZEMPLÉR Tamás (2015): *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States*, wiiw Research Report No. 400. Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw).
- RICHTER, Sandor (2008): *Facing the Monster 'Juste Retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform*, wiiw Research Report No. 348. Vienna, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw).

